

从“单民”到“多民”的欧盟民主赤字之争

——合法性输入与输出的二维考察*

贾文华

内容提要:本文在借鉴既有研究的基础上认为,学界关于欧盟民主赤字争论的本源性问题是欧洲一体化主导权的分配方式不同,以此为基础形成了纵向维度的超国家、跨国国家以及国家主义三大学派。从横向角度来看,相关争论主要在合法性输入与输出两个不同的层面展开,其中合法性输入范畴内的理论流派有主权主义、后民族结构论以及多民民主论,合法性输出范畴内的理论流派主要包括自由政府间主义、宪政民主论与规制国家论。笔者认为,围绕民主赤字争论形成的各个流派都不同程度地交集于三个逻辑起点,即联盟公权力奠基的合法性、正义性及有效性。尽管三者间并不必然是零和关系,但却存在一定的内在张力。这一方面导致了欧洲一体化理论的过度繁殖,另一方面又使每一种理论带有先天性的不足。

关键词: 欧盟 民主赤字 合法性输入 合法性输出

一 引言

后马约时期的欧盟,无疑陷入了一个危机不断、改革不断、争论不断的怪圈。从1995年11月《欧洲法学杂志》刊发“欧洲是否需要一部宪法?”,^①到2015年1月《欧

* 本文为国家社科基金一般项目“西方马克思主义论域中的欧洲一体化研究”(批准号:12BGJ021)的阶段性研究成果。

^① Dieter Grimm, “Does Europe Need a Constitution?”, *European Law Journal*, Vol.1, No.3, 1995, pp.282-302.

洲公共政策杂志》推出“多民民主论”(demoi-cracy)特刊,^①欧洲学术界(包括部分北美学者)先后出现了国家主权主义理论(statism)、后民族结构论(postnational constellation)、规制国家论(regulatory state)、自由政府间主义理论(liberal intergovernmentalism)、宪政民主论(constitutional democracy)及多民民主论等众多理论流派的争论。^②回顾20余年欧洲政学两界“百家争鸣”的景况不难发现,引领者们的核心面向是克服多重危机的制度变革与路径选择,而争论的一大焦点始终是欧盟的合法性问题,亦即广为关注的民主赤字危机。

整体而言,欧盟民主赤字的争论是马约出台以来“欧洲之争”(Europe in contention)的核心构成部分之一。^③依据比利时学者兰克罗西(Justine Lacroix)等人的考察,包括欧盟民主赤字在内的大辩论,已经在欧洲的跨国层面形成了一个三足鼎立的学派结构,即突出民族国家主导性的主权主义学派、主张联邦制欧洲的超国家学派,以及强调国家与联盟协调共治的跨国学派。^④牛津大学政治学教授尼古拉迪斯(Kalypso Nicolaidis)认为,跨国层面的三角形流派结构更多的是在哲学语境下交集而成,她因此将其称之为“欧盟哲学三角”(EU philosophical triangle)。^⑤然而,反观中国国内的研究不难发现,学界聚焦更多的却是一个“非哲学”的三角形流派结构,即突出国家主导性的自由政府间主义、主张超国家独立创制性的宪政民主论,以及强调去政治化及帕累托最优的规制国家论。^⑥

一方面,如果沿用尼古拉迪斯等人的分析逻辑,上述两大体系中不同流派如主权主义与自由政府间主义之间的界分标准,应该是话语体系的差异。但是,民主问题自古希腊以来始终是哲学、政治学、社会学、历史学等共同关注的话题,以话语的差异作为界分标准,无疑使这一本就复杂的问题显得更加无序和凌乱。另一方面,“欧盟哲

① 本期特刊相关文章详见 *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.1, 2015。

② 多民民主由“democracy”一词中的词干“demos”推导而来。“Demos(deme)”原为古希腊阿提卡所属的100个居民点之一,后演变为隶属于某一政治单位统辖的民众或人民。“Demos”的复数形式为“demoi”,等同于英文“peoples”。参见陆谷孙主编:《英汉大词典》,上海:上海译文出版社1993年版,第449页;James Bohman, *Democracy across Borders: From Demos to Demoi*, England: MIT Press, 2007, p.vii。

③ Ulrike Liebert, “Contentious European Democracy: National Intellectuals in Transnational Debates”, in Justine Lacroix and Kalypso Nicolaidis eds., *European Stories: Intellectual Debates in National Contexts*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 50-76。

④ Justine Lacroix and Kalypso Nicolaidis eds., *European Stories: Intellectual Debates in National Contexts*, pp.12-17。

⑤ Kalypso Nicolaidis, “The Idea of European Demoicracy”, in J. Dickson and P. Eleftheriadis eds., *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 247-274。

⑥ 相关的成果参见李巍:“如何认识欧盟的‘民主赤字’问题?”,《欧洲》2002年第6期;高奇琦:“欧盟民主赤字的争论:国家主义与多元主义的二元分析”,《世界经济与政治》2010年第5期;赵晨:“欧盟的‘民主赤字’与民主化之路”,《欧洲研究》2010年第3期;潘忠歧、杨海峰:“‘民主赤字’、身份困境与欧债危机”,《欧洲研究》2013年第3期;李靖莹:“‘去议会化’还是‘再议会化’?——欧盟的双重民主建构”,《欧洲研究》2014年第6期。

学三角”内的争论,事实上也并不严格局限于哲学话语体系,例如,迪特·格林(Dieter Grimm)与尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)之间的争论,实际是在哲学、政治学、社会学、法学等多语境交合的条件下展开的。由此来看,学界关于这一问题的研究仍存在一些需要进一步厘清的基本问题。

首先,欧盟民主赤字问题的提出及热议,客观上是一体化深化进程中出现的伴生现象,这意味着它是一个因变量范畴内的派生性问题,那么其根植的原生性问题究竟是什么?其次,旷日持久的争论造就了众多的理论流派,它们之间必然存在相互界分的尺度,这些相对统一的区分标准又是什么?再次,各流派尽管在切入点、话语表述等诸多方面存在差异性,但关注的具体问题及观点往往又体现出一定的重合性。那么,众说纷纭的表象之下是否存在理论通约的可能性?如果某些流派之间确实存在这一可能性,其逻辑基础又是什么?最后,国内学界对于“非哲学”语境下的争论已有较为完善的研究,但对以哲学话语为主导的争论关注明显不够深入。^①那么,在尼古拉迪斯所称的“欧盟哲学三角”内究竟发生了什么样的论战?其与“非哲学”语境下的论争又是一种什么样的关系?

本文将着重从两个方面展开论述:一是在充分借鉴有关成果的基础上,再现“欧盟哲学三角”论争的过程与样貌,以期补充国内既有研究的不足;二是在探究欧盟民主赤字争论所立足的本源性问题的前提下,比较分析有关流派之间理论通约与不可通约的逻辑前提与尺度,试图为学界廓清这一持续逾 20 年的学术争论提供一个相对有效的认知框架。

二 “欧盟哲学三角”内的争论:从“单民”到“多民”的民主

国内既有的研究表明,大卫·马昆德(David Marquand)早在 1979 年提出的欧盟民主赤字问题,直到 1992 年 6 月马约在丹麦受阻后才日益得到重视。^②那么,这一问题究竟是如何转变为学界论争的一大焦点?

^① 国内学界虽然对哲学语境下的欧盟民主赤字争论有所关注,但研究者多聚焦于哈贝马斯的后民族欧洲观。参见曹卫东:“后民族民主与欧洲的未来”,《读书》2002 年第 5 期;王展鹏:“宪法爱国主义与欧洲认同:欧盟宪法的启示”,《欧洲研究》2005 年第 5 期;藏彦:“反思欧盟制宪实践:哈贝马斯式的视角”,《法制与社会发展》2007 年第 6 期;高奇琦:“后民族欧洲与宪政爱国主义:结构主义与文化主义的二元分析”,《民族研究》2010 年第 5 期;朱苗苗:“欧债危机应对中的民主赤字问题:兼析哈贝马斯的《欧洲宪法的随笔》”,《德国研究》2012 年第 3 期;王福兴:“哈贝马斯《欧盟危机:一种反应》评介”,《国际社会科学杂志》(中文版)2013 年第 3 期。

^② 赵晨:“欧盟的‘民主赤字’与民主化之路”;李靖堃:“‘去议会化’还是‘再议会化’?——欧盟的双重民主建构”。

尼古拉迪斯认为,1993年10月德国联邦宪法法院关于马约的司法裁定,^①引发了学界关于欧盟民主合法性的大讨论,具体的导因则是该法院司法解释中隐含的“无人民论”(no-demos thesis),其要点包括:

第一,依据马约而建立的政府间共同体,其目的是在欧洲(多国)人民(peoples of Europe)之间构建一个更加紧密的联盟。但联盟的主旨在于促进欧洲人民在国家层面(on a state level)进行协调与组织,而不是建立拥有其自身之人民(the people)的单一欧洲国家(one state of Europe);第二,联盟尽管目前并没有实际意义上的自身之人民,但构建共同体人民所需的条件应该得到培育和发展。马约确立的联盟公民身份,虽然目前仍难以同国家范畴内的国民身份相媲美,但却为已经存在的共同体提供了所需的法源基础。在相关条件具备之后,共同体公民将可能发展成为欧盟权力机构的民主合法性基础;第三,欧盟是一个立足于超国家基础之上的政府间共同体,其权能的分配并不完全符合民主与法治的基本原则。鉴于欧洲国家间日益紧密的统合趋势,通过加强欧洲议会权能来提升共同体的合法性具有积极的意义,但前提是所有成员国关于欧洲议会的选举必须立足于—部统一的选举法。^②

上述模棱两可、左右兼顾的司法解释,的确为学者们后来的学术争论提供了各自所需的立论基础。但从关联性的角度来分析,欧洲议会的立宪举措实际上产生了更为直接的影响。早在1993年9月,欧洲议会属下的“制度事务委员会”(Committee on Institutional Affairs),就完成了“欧盟宪法草案”的起草工作。1994年2月底,该草案经修改后在《欧洲共同体官方通讯》公开发表。^③欧洲议会在同期的决议中明确表示,将督促成员国政府及其首脑沿着“斯巴克委员会”(Spaak Committee)开启的路线,^④在1996年政府间会议之前先行召开欧盟制宪会议,^⑤并最终由欧洲议会主导制定一部

^① 依据联邦德国基本法第59条第2款的规定,诸如马约等国际条约的生效,首先需要联邦议会(Bundestag)制定并通过一项专门的法案,之后再交付联邦参议院(Bundesrat)表决通过,最终由总统签字后正式颁行。1992年12月2日,联邦议会以543票对25票通过了有关马约的新法案,12月18日联邦参议院又全票通过了该法案。新法案于12月30日正式颁布,次日开始生效。但是,德国总统此时仍未签署该法案。与此同时,部分欧洲议会绿党中的德籍议员以及一些德国国内的政要和学者,正式向德国联邦宪法法院提起关于马约违宪的诉讼。德国总统据此宣布,是否签署新法案需要等到宪法法院的司法裁定之后才能决定。1993年10月12日,德国联邦宪法法院驳回了有关马约违宪的诉讼。同年11月1日,马约在全欧盟范围内正式生效,该条约批准过程中历经的最后一波危机随之化解。See Gerhard Wegen and Christopher Kuner, "Germany: Federal Constitutional Court Decision Concerning the Maastricht Treaty", *International Legal Materials*, Vol.33, No.2, 1994, pp.388-444.

^② Gerhard Wegen and Christopher Kuner, "Germany: Federal Constitutional Court Decision Concerning the Maastricht Treaty".

^③ 草案文本参见 Official Journal, C61, 28/02/1994, pp.156-170.

^④ 即上世纪50年代中期为草拟《罗马条约》组建的以比利时前首相保罗·亨利·斯巴克(Paul Henri Spaak)为主席的独立委员会。

^⑤ 指1997年召开的阿姆斯特丹政府间会议。

“欧盟宪法”。^①

如果说德国联邦宪法法院模棱两可的司法解释,为后续各派之间的论战提供了依据,那么,欧洲议会大张旗鼓的立宪行动则直接激发了主权主义者的抵制,由此开启了长达 20 年的欧盟民主赤字大辩论。

(一) 国家主权主义对欧盟立宪的抵制

国家主权主义学派主要由突出民族国家主导地位的主权论者构成,代表人物包括时任德国联邦宪法法院大法官、后任洪堡大学(Humboldt University)公法学教授的迪特·格林以及法国前内政部长让·皮埃尔·舍韦内芒(Jean-Pierre Chevènement)等。在他们看来,民族国家是现代民主及福利国家的摇篮,而欧盟作为一个政治实体,缺乏民主发展所需的共同的语言、历史、文化等区别于其他共同体的必要条件,在欧盟层面推行立宪民主因此无异于幻想。^②格林在前述的“欧洲是否需要一部宪法?”^③以及后续的有关文章中认为,欧盟不需要一部宪法,也无法复制国家范畴内的民主模式来化解民主赤字困境,其立论依据及路径选择可大体归结为以下几点:

第一,欧盟不具备立宪的基本条件。格林指出,现代意义上的宪法源自美国独立战争和法国大革命,其含义是国家主权的所有者即作为立宪主体的人民,依据一定的原则与程序对政治统治的建立及其权力做出最高权威性的规制,亦即国家权力的法律化。立宪因此需要满足两个必备条件,即主权完备的国家和主权持有者人民。18 世纪后期至今的宪法都不曾突破国家主权的界域,并且至少在形式上都将人民视为立宪的主体。欧盟尽管行使着大量由成员国让渡的主权权力,但它本身并非主权国家。尤为重要的是,宪法性权力是一种自源性权力,规范国家公权力的宪法又是国家自身的产物。欧盟则是一种外源性权力体,它缺乏立宪主体亦即联盟所属的人民,其行使的公权力由政府间条约授予,订约与修约权始终由成员国掌控,成员国因此是欧盟条约的实际主人(Masters of the Treaties)。

第二,欧盟的基础条约履行宪法的局部职能。在格林看来,现代意义上的宪法均包含三大不可或缺的内容:一是确立政治统治的基本规范与价值目标;二是公民基本权利的界定及其保障;三是国家公权力运行所需的条件与资源配置。欧盟的条约事实上履行了许多宪法范畴内的职能。马约等规定了欧盟应追求的价值目标,配置了所需

^① The European Parliament, Resolution on the Constitution of the European Union (A3-0064/94), Official Journal, C61, 28/02/1994, pp.155-156.

^② Justine Lacroix and Kalypso Nicolaidis eds., *European Stories; Intellectual Debates in National Contexts*, pp. 12-18; [法]让·皮埃尔·舍韦内芒:“与菲舍尔的对话”,曹卫东编:《欧洲为何需要一部宪法》,北京:中国人民大学出版社 2004 年版,第 15-29 页。

^③ Dieter Grimm, “Does Europe Need a Constitution?”.

的组织机构,赋予了相应的权力及程序,界定了联盟与成员国间的关系,《里斯本条约》又将基本权力宪章纳入了条约的范畴。欧盟作为一种派生性权力,其运行所需的基本条件均得到了满足。然而,欧盟的基础条约并不属于宪法的范畴。格林反对部分学者将欧盟条约等同于国家宪法的观点,认为国家宪法属于自决性(auto-determination)的规范,而欧盟的基础性条约仍未突破国际协定他决性(hetero-determination)的范畴,根本原因在于欧盟的条约缺乏宪法意义上的内源性立宪主体,亦即联盟之人民。

第三,欧盟的民主赤字源自基础条约的过度宪法化(over-constitutionalization)。欧盟虽然没有严格意义上的宪法,但却以特有的方式实现了基本法的局部宪法化,集中体现在欧洲法院通过判案赋予基础条约的宪法性效力,具有代表性的是上世纪60年代初确立的最高效力原则与直接效力原则。格林认为,欧洲法院在具体判案中对不具有宪法属性的基础条约做了宪法性的解释,因此导致了两个主要后果:一是使联盟法由一般意义上的国际法,转变为既不同于国际法又有别于国内法的自主性法规体系(autonomous legal order);二是共同体因权力的扩张演变为更加趋近于联邦制国家的政治实体。

按照格林的考察,上述两大变化进一步导致了第三个变化,即欧洲一体化逐步分化为具备和不具备民主合法性的两条不同发展路径。一方面,联盟基本法的修改仍需要得到成员国立法机构或公民的认可,共同体二级法的制定则由向本国议会负责的成员国代表亦即部长理事会,以全体一致通过的方式议决,联盟政策根植于成员国议会及其选民的民主合法性基础得以延续。另一方面,共同体法最高效力及直接效力原则的确立,事实上扩大了欧洲法院和欧委会的司法与执法权。在完善统一大市场的过程中,欧洲法院对联盟法往往做出广义的解释,对成员国法予以狭义的解释,委员会则不遗余力的予以贯彻。由此导致的后果是,司法管辖与行政规制范畴内的一体化,不仅摆脱了成员国民选机构及其代表的监管,而且也没有受到欧洲议会的有效管控,从而使联盟逐步陷入了合法性不足的危机之中。

第四,在欧盟层面复制代议制民主不可能化解合法性不足的危机。格林认为,照搬民族国家的议会民主政治不仅解决不了现存的问题,并将使欧盟丧失其独特的超国家特性与职能。一是欧盟不具备代议制民主立足的政党政治条件。欧洲议会虽然实现了直选,但参与竞争的政党及其纲领并没有突破国家的范畴。不仅各国的欧洲议会选举立足于不同的选举法规,而且选民只能在本国的政党中做出选择。欧洲议会内部同样不具备议会民主立足的政党政治条件,其不同党团间的分野主要立足于具体的事项与问题,而非意识形态意义上的对垒,并且当选后不再与原初的选民发生直接的关

联,从选民到议会的合法性链条随之断裂,因此难以培育出代议制民主所需的政治土壤;二是缺乏联盟意义上的公民团体与协会组织。虽然各成员国有关协会间的交流有所提升,但远没有形成联盟意义上的社会自组织体系。布鲁塞尔不乏各种利益游说集团,但它们既不代表联盟的利益,也不隶属于联盟;三是缺乏受众广泛并具有凝聚力的联盟传媒体系,但这是促进代议制民主不可或缺的基本要素;四是联盟缺乏统一的语言,这是建构共同政治话语空间的必备条件。英语和法语虽为主导性的官方语言,但超过80%的公众实际使用的仍为母语。没有以共同语言为媒介的交流与互动,既不可能建构欧盟意义上的人民,也不可能形成跨国家的共同政治话语空间。

第五,化解合法性危机的途径在于联盟立法决策的再政治化(Re-politicisation)。格林虽不否认欧盟面临民主赤字问题,但认为症结不在于联盟的体制结构,其根源是去政治化(De-politicisation)过程中发生的过度宪法化,其后果是使联盟从选民到成员国议会再到部长理事会的合法性链条发生了断裂。在格林看来,日益扩大的加权多数制是另一个加剧欧盟合法性危机的因素。多数议决通过的法案并未得到少数派的同意,因此违背了其所代表的国内民意。尽管欧洲议会的权重不断扩大,但远不足以弥补由此导致的合法性赤字。

格林反对通过立宪解决合法性不足的主张,也不赞成将部长理事会及欧洲议会重构为两院制立法机构,以及将欧委会转变为联盟政府的改革设想,认为这将加剧欧盟的民主赤字危机,原因在于联盟层面不具备代议制民主所必备的政治要素。格林认为,承担立法职能的部长理事会及欧洲议会同时也发挥着政治博弈的职能,化解民主赤字问题的有效途径应倚重该机构实施的再政治化,具体的途径包括:限制欧洲法院及委员会过度司法化及行政化的权能;重建由选民到成员国议会再到理事会的合法性链条;适度强化欧洲议会的权能。格林虽然不主张放弃加权多数制,认为由此导致的合法性空缺应通过适度增加欧洲议会的权重得到补偿,但坚决反对议会过度扩权。在他看来,过度扩权将加重欧盟面临的合法性赤字。^①

(二)后民族结构论对欧盟立宪的追求

格林的立场首先招致法兰克福学派第二代领军人物哈贝马斯的激烈批评。1995年11月,前述的《欧洲法学杂志》也刊登了哈贝马斯的文章“关于迪特·格林‘欧洲是否需要一部宪法?’的评论”。哈贝马斯虽然认同格林关于欧盟合法性匮乏之现状的

^① Dieter Grimm, “Does Europe Need a Constitution?”; Dieter Grimm, “The Constitution in the Process of Denationalization”, *Nstellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*, Vol.12, Issue 4, 2005, pp.447-463; Dieter Grimm, “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”, *European Law Journal*, Vol. 21, No.4, 2015, pp.460-473.

判断,但坚决反对后者关于欧盟“无人民论”以及由此延展出的反立宪论,甚至指责格林为疑欧派的代言人。^①需要说明的是,时隔20年双方的争论仍未停息,且聚焦的问题依然是欧盟是否应通过立宪来克服民主赤字危机。2015年7月,《欧洲法学杂志》同时刊登了格林“宪政化的民主代价:以欧盟为例”及哈贝马斯“欧洲的民主:欧盟发展为跨国民主的必要性与可行性”的文章。与1995年的情形相类似,哈贝马斯全盘否定了格林的主张,并且字里行间依然将后者归类为疑欧派的代言人。^②

哈贝马斯及德国前外长菲舍尔(Joschka Fischer)等后民族结构论者,实际主张一条由经济到社会并最终达到政治统合的超国家发展道路。在他们看来,建立联邦制欧洲(Federal Europe)是拯救受全球化威胁的欧洲福利国家的必然选择,如果共同的语言和共享的价值观念是建立民主政治共同体的必要条件,这些要素也会像历史上的民族国家一样,逐步在欧洲层面得以培育和发展,^③其通过欧盟立宪化解合法性危机以及实现超国家联邦(supranational federation)的构想,主要围绕下述几大问题展开:

(1) 欧洲为什么需要一部宪法并实现联邦化?

首先是国家层面的驱动因素。哈贝马斯认为,第一代欧洲之父突出的规避战争及抑制德国为恶的政治诉求已经失去了效力。尽管经济统合的驱动力仍在发挥作用,但建构超国家联邦这一充满风险的伟业,仅仅依靠经济因素是远远不够的,必须要倚重政治文化意义上的诉求。^④在他看来,这一诉求就是通过后民族结构来保障民族国家所取得的巨大成就,重中之重就是保障立足于福利国家基础上的欧洲生活方式。^⑤国家层面的另一因素是社会分化带来的挑战。哈贝马斯认为,长期的去边界化使移民不断涌入,社会流动性日益加大,社会文化越来越多元化。因分配不公等导致的不同阶级、代际、族群之间,以及就业与失业者、精英与民众、主体民族与少数民族、本地居民与外来移民间的差距日益拉大。随着欧债危机的发酵,这些矛盾进一步凸显。与此同时,根植于民族主义的家长式自我教化进程(self-paternalist civilizing process)遭到了反犹主义、仇外主义和右翼民粹主义的拒斥,国家内部出现的这些裂痕只有在后民族

^① Jürgen Habermas, “Remarks on Dieter Grimm’s ‘Does Europe Need a Constitution?’”, *European Law Journal*, Vol.1, No.3, 1995, pp.303-307.

^② Dieter Grimm, “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”; Jürgen Habermas, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”, *European Law Journal*, Vol.21, No.4, 2015, pp.546-557.

^③ Justine Lacroix and Kalypto Nicolaidis eds., *European Stories: Intellectual Debates in National Contexts*, pp. 12-18; [德]约施卡·菲舍尔:“从国家联盟到联邦:对欧洲一体化最终形式的思考”,曹卫东编:《欧洲为何需要一部宪法》,第3-14页。

^④ Jürgen Habermas, “Toward European Political Community”, *Society*, July/August 2002, pp.58-61.

^⑤ Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”, *New Left Review*, Vol.11, September/October 2001, pp.5-26; [德]尤尔根·哈贝马斯:“欧洲是否需要一部宪法?”,曹卫东译,《读书》2002年第5期。

结构中才能予以修复。^①

其次是区域层面的因素。一是多轮扩大使联盟原有的均值化特性(equating trait)发生了显著的变化。尽管理事会可以通过加权多数制做出决策,但在许多不必要的问题上又不得不以全体一致议决。在现有的制度条件下,形成一致决议的难度越来越大;^②二是政治一体化滞后导致区域层面出现严重的合法性赤字。在经济与金融领域,欧盟已经发展为一个能够左右整个欧洲大陆的权力实体,并且区域层面越来越多的决策直接涉及价值的分配与再分配。然而,这些决策不仅缺乏透明度,而且联盟的公众缺乏必要的参与决策的机会与机制。在他看来,欧洲面临的是一个两害相较取其轻的选择。与其让合法性不足的“布鲁塞尔怪物”(Brussels monster)为所欲为,不如通过立宪将其置于欧盟公民的民主监管之下。^③

再次是全球层面的因素。哈贝马斯认为,欧洲国家不论内在的情况如何不同,都日益深入地卷入了一个具有全球维度的生产、贸易、金融体系,并被迫承担由此导致的成本与负担。在税收及财政盈余大幅缩水的条件下,欧洲国家不论采取何种社会政策,都不得不接受财富分配不公这一严酷的现实。在他看来,被迫卷入其中的中小型欧洲国家,都不具备单独抵御被这一体制同化的实力。一部欧洲宪法将强化成员国集体行动的能力,并可通过对全球经济的再规制化(re-regulation),来减少由此导致的不良经济、社会及文化后果。^④

(2) 欧盟是否具备立宪的条件?

哈贝马斯认为,民族与国家的契合是历史的偶然而非必然。“无人民论”犯了一个简单的错误,即混淆了属民族与公民民族的差异。前者是基于共同的语言、种族、宗教信仰等文化认同的结果,后者是立足于民主意志及法律纽带的政治认同的结果,且两者并无必然的先后次序。另一方面,民族国家也并不必然遵循先有民族后有国家的建构路径。在他看来,民族国家的生成路径主要有四种:一是先有国家后有民族,如早期的西北欧国家;二是先有民族后有国家,典型的有意大利和德国;三是西方殖民大国主导下建立的国家,如非殖民化进程中出现的非洲国家;四是联盟国家解体后分裂出的民族国家,最近的例子是苏联解体后出现的中亚及高加索国家。既然国家建构并不必然顺沿先有民族后有国家的路径,欧盟同样可以通过立宪转变为一个基于政治认

^① Jürgen Habermas, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”.

^② Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”.

^③ Jürgen Habermas, “Toward a Cosmopolitan Europe”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, 2003, pp. 86-100; Jürgen Habermas, “Toward European Political Community”.

^④ Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”.

同的超国家联邦。^①

哈贝马斯认为,欧盟已经具备建构政治共同体的基本制度要素。任何民主政治共同体都离不开三个基本要素:一是由特定地域内拥有自由和平等权利的公民组成的法人联盟(association of legal persons),以保障每一个人实现其个人及公民自主权;二是具备权力分配及采取集体行动的组织,以通过行政手段贯彻公民联盟赋予的决策权;三是以公民团结为媒介的国内及跨越边界的融合,这是共同政治意愿形成的必要条件,同时也是通过交流培育民主权力以及行使公权力的合法性保障。欧盟通过确立联盟法的最高效力原则以及联盟公民身份两大创新,已经完成了前两个制度要素的构建。如果欧洲的精英创制有利于联盟公民政治参与的环境,第三个要素也有望在欧盟层面滋长。在他看来,《里斯本条约》的生效特别是基本权利宪章的条约化,事实上赋予了联盟以立宪的主体。成员国的国民已经获得了一身二任的角色,既是成员国的立宪主体,同时也成为欧盟权力的直接法源基础。联盟因此获得了内缘性的立宪主体,宪法的颁行将使欧盟他决性的基础条约转变为自决性的宪法规范,合法性危机将迎刃而解。^②

(3) 欧洲需要一部什么样的宪法?

哈贝马斯认为,欧盟立宪的现实政治诉求是保障基于福利国家的欧洲生活方式的可持续性。但从价值规范的层次来看,其所构想的欧洲宪法的价值皈依实际上是宪法爱国主义。除了自由、平等、民主、人权、法治、宪政等普遍规范外,宪法爱国主义突出了两方面的价值诉求:一是对民族主义至少在道德范畴内的超越;二是多元包容的政治文化诉求。^③哈贝马斯主张将部长理事会与首脑会议合并为代表成员国的“国家院”(chamber of nations),将欧洲议会转变为与“国家院”平行的实体性立法机构,欧委会作为联邦政府同时向两院制议会负责。欧洲宪法关涉的最为尖锐的问题,实际上是超国家联邦与民族国家间的关系。哈贝马斯认为,国家与联邦立宪主体的同源性决定了联盟与成员国现有的“异态分层关系”(heterarchical relationship),将不会转变为具有上下从属性的科层结构。后民族结构的超国家联邦将在继续坚持辅助性原则的基础上,与现存的民族结构保持一种动态的平衡。与此同时,为避免多数派对少数派的胁迫,某些关键领域的决策仍将倚重全体一致通过议决,以免瓦解超国家联邦仍在发育

^① Jürgen Habermas, "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", *Public Culture*, Vol.10, No.2, 1998, pp.237-245.

^② Jürgen Habermas, "The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law", *The European Journal of International Law*, Vol.23, No.2, 2012, pp.335-348.

^③ [德]尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法制国的商谈理论》,童世骏译,北京:生活·读书·新知三联书店2003年版,第664页。

中的合法性根基。^①

(4) 如何建构联邦制欧洲?

哈贝马斯认为,联邦制欧洲的建构总体上依然是一个宪政化的进程,但超国家民主的形成是一个更具复杂性的历程。鉴于拟议中的欧洲联邦公民已经在国家层面建构了拥有完全主权的宪法性权力体,超国家联邦的建构不仅需要国家的认同,并且联盟的公民也要在已经完成的两阶段立宪进程(two-stage process)的基础上,进一步开启新的立宪进程,超国家联邦的宪政化整体上是一个更具复杂性的三阶段进程(three-stage process)。具体而论,欧盟的联邦化需要立足于三大基本构成要素,即欧洲公民社会的形成、跨国公共领域的建构,以及欧洲共享的政治文化的形塑。在他看来,欧洲公共领域等的建构并非是零起点的创新,只要国家相互开放各自已形成的公共场域,媒体聚焦于跨国关注的共同问题,跨越边界的公共领域就会逐步形成。^②

(三) 多民民主论与“第三条道路”

在主权主义与后民族结构论者激烈争论的同时,另一个号称为“第三条道路”的多民民主理论流派逐渐兴起,其引领者尼古拉迪斯在前述《欧洲公共政策杂志》特刊的后记中指出,多民民主理论迄今已实现了三大转向:一是由概念到理论建构的转向;二是由理论到实践的转向;三是由静态比较到多民主化动力评估的转向。在她看来,多民民主论尽管面临诸多需进一步厘清的问题,如其理论构架中的制度设计、权力配置以及公民身份等,但与其他民主理论一样,该理论已经成为检视欧盟制度体系的有效分析工具。^③

多民民主的概念最早由比利时学者潘瑞吉斯(Philippe Van Parijs)提出。1998年,他在质疑欧盟民主赤字的可信度时指出,欧盟合法性不足的论断是基于代议制民主理论形成的,但代议制民主立足的主体是隶属于某一政治单元的单数意义上的人民,而欧盟是由复数意义上的人民构成,以此为出发点的制度改革本质上是將欧盟由多民民主(democracy)引向单民民主(demos-cracy),因此潜藏着巨大的风险。^④2003年,尼古拉迪斯在欧盟立宪的大辩论中进一步指出,欧盟不仅是一个由人民构成的共同体,也是一个由国家构成的共同体,其本质上是一个“他者共同体”(community of

^① Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”; Jürgen Habermas, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”.

^② Ibid..

^③ Kalypso Nicolaidis, “Epilogue: the Challenge of European Democratisation”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.1, 2015, pp.145-153.

^④ Philippe Van Parijs, “Should the European Union Become More Democratic?”, in Andreas Føllesdal and Peter Koslowski eds., *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer, 1998, pp.287-301.

others),更是一个正在形成中的多民主政体。因此,其根植的基础不应该是共同的身份认同、公共领域及政治生活。在她看来,未来的欧盟宪法不能立足于传统的民主宪政理念与思路,而应以多民主为价值皈依,实现三大观念意义上的转变:由共同身份转向身份共享;由身份共同体转向事业共同体;由多层治理转向多中心治理。^①

多民主论从一开始就是为检视欧盟而量身打造的,其立论基础是欧盟的多民性。多民主论者认为,欧盟是具有多维人民(multiple demoi)属性的单一权力体(single kratos):一是公民人民(citizen peoples),同时也是成员国的国民,他们是欧盟民主奠基的基本主体。但公民人民本身又是一个既相互独立、又相互联系、且相对统一的多维复合结构。在内部事务领域他们是相互分离的,在涉外问题上又是相互联系的,而在联盟层面又是相对统一的,其代表为欧洲议会;^②二是立足于国家的民主主体,亦即国家人民(states peoples)。国家之所以也被纳入人民的范畴,依据是成员国是由本国的民主主体即人民建构的主权行为体,欧盟的建构一定意义上也是国家人民努力的结果,并且国家人民在联盟层面享有部分与公民人民近似的权力,其代表为欧盟理事会和欧洲理事会。^③

欧盟的多民属性决定了其有别于传统国家共同体立足的基本规范:第一,跨国层面的非支配性(transnational non-domination)。其一是横向维度的非支配性,主要指不同国家特别是大小国之间的平等性;其二是纵向维度的非支配性。欧盟应被视为自主政府(self-government)组成的共享性自主政府(shared self-government)。不同人民之间权力的融合应立足于自决原则,并且自决基础上的选择或权力出让,也不应该是不可更改或不可收回的,以避免权力集中导致的自上而下的科层式支配结构的出现。此外,趋向于中心的权能让渡的主旨,应立足于保障包括少数派在内的地方性行为体的权益与行动效能。

第二,跨国意义上的相互认可(transnational mutual recognition)。多民主论反对价值对立基础上的分立,但也不赞同以同化为宗旨的融合。它赋予外交范畴的相互承认原则以社会规范意义上的内涵,具体包括三个层次:一是相互宽容基础上的共存;二是相互联系与合作基础上的实质性和解;三是立足于宪法性包容(constitutional toler-

^① Kalypso Nicolaidis, "Our European Demoi-cracy: Is This Constitution a Third Way for Europe?", in K. Nicolaidis and S. Weatherill eds., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.137-152.

^② Samantha Besson, "Europe as a Demoi-cratic Polity", *Retfærd-Nordisk Juridisk Tidsskrift*, Vol.30, No.1, 2007, pp.3-21.

^③ Francis Cheneval, Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, "Demoi-cracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies", *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.1, 2015, pp.1-18.

ance)基础上的多样性的统一(Unity in diversity)。

第三,内外一致性(internal/external consistency)规范。跨国层面的非支配性与相互认可的规范,不应局限于处理欧洲各人民之间的关系,同时也适用于处理与非欧洲世界的关系,因为表面上被界定为“他者”的非欧洲人民,实际上也不同程度地存在于欧洲内部,如欧洲许多国家中的伊斯兰共同体。除上述核心规范外,多民民主论强调欧盟范畴内的治理还应注重不同人民之间横向层次的相互开放及相互关切等规范的培育。^①

多民民主论反对主权主义关于欧盟不存在实质性民主赤字的论断,但也不认可后民族结构论有关欧盟存在结构性赤字并需要联邦化改造的路径主张。在多民民主论者看来,欧盟存在实质性民主赤字问题,但主要体现在水平层面而非纵向结构上。纵向维度存在的问题更多的是非结构性的,例如欧洲议会与公民关联度不足,成员国议会对联盟立法决策参与度不够,以及国家范畴内的社会组织、利益集团对联盟决策影响力不强等。但这些均可以通过制度完善而非重构予以解决。相比较而言,横向层次则存在普遍性的机制空缺,并且需要制度创新才能予以完善。^②

一是缺乏水平层面的不同公民人民间的联系机制。一国公民的决策与行动,其负外部性(negative externalities)可能由不属于本国公民的非成员承担。新近设置的公民立法创意机制,不仅要求四分之一成员国公民的联名签署,更为重要的是,其主旨是影响联盟的决策,而不是消除水平层面不同成员国之间的负外部性;二是缺乏国家人民之间的横向性协调机制。尽管在联盟“议会委员会会议”(Conference of Parliamentary Committees)及“辅助性原则控制机制”(Subsidiarity Control Mechanism)框架下形成了稳定的议会联系机制,但其导向依然是纵向性的,亦即影响联盟的决策,而非促进国家人民间协同解决相互产生的负外部性;三是缺乏横向意义上的利益相关者之间的协调渠道,相对发展成熟的各国社会组织、利益集团之间的交流平台,其导向同样是纵向维度的。^③

多民民主论尽管承认纵向性多层治理的作用,但更强调水平层面立足于非支配性及相互认可基础上的多中心治理(multicentric governance),并据此提出了制度创新应

^① Kalypso Nicolaidis, “The Idea of European Democracy”; Kalypso Nicolaidis, “We, the Peoples of Europe”, *Foreign Affairs*, Vol.83, No.6, 2004, pp.97-110.

^② Achim Hurrelmann, “Democratic Citizenship in Europe: An Impossible Ideal?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.1, 2015, pp.19-36.

^③ Ibid..

遵循的指导原则。^①按照尼古拉迪斯等的分析,多民民主理论并非是对主权主义及后民族结构论简单意义上的折中,而是在更深层次上开启的“第三条道路”。多民民主论不仅从根本上否定主权论者的“欧盟无人民”论断,而且修正了后者关于联盟层面不可能培育民主的理论预判。更为重要的是,多民民主论主张的基于公民人民与国家人民的协同治理,以及多层级与多中心统协治理结构,其主旨及结果是强化而非瓦解包括国家政府在内的地方性治理效能。此外,多民民主论拒斥后民族结构论否认国家人民作为联盟民主主体的基本判断,以及由此延展出的否定多样性的联邦化制度建构路径。前者在认可纵向性多层治理结构的基础上,更加强调水平层面的多中心治理的价值与作用,其制度建构路径实际上是保持多样性的统合。在他们看来,联盟建构的宗旨是驯化欧洲不受管束的民族主义,而非完全取代现存的民族国家结构。^②

比较三大流派的理论主张不难看出,主权主义突出成员国的主导地位,认为欧盟缺乏民主发展所需的基本要素。后民族结构主义则强调,建立联邦制欧洲是拯救受全球化威胁的福利国家的必然选择。介于两者间的多民民主主义却认为,欧盟是一个权力、利益、文化、认同等共享基础上的开放性政治实体,其有别于国家的根本性特点在于,它是一个由国家之民与公民之民构成的多民共同体,欧盟的合法性因此是一个立足于成员国和共同体公民的多维结构,其制度建构尽管存在诸多缺陷,但联盟面临的主要是民主理论而非民主本身的赤字。

那么,上述三大流派与自由政府间主义、宪政民主理论及规制国家论又是一种什么样的关系?

① 苏黎世大学的弗朗塞斯·切尼沃(Francis Cheneval)等学者提出了下述四条指导性原则:在多边民主体系的基本法规制定及入盟与退盟等方面,保障国家人民作为联盟构成主体的主权权力;国家人民与公民之间立足于平等基础上的非歧视性原则;公民与国家人民同等的立法权重;多边法规及参与性司法的主导性原则。尼古拉迪斯则提出了更加细化的十项指导原则:成员国间的关系最终决定于其人民的集体自决权;所有的国家人民必须能够从中心的制度及法律保障中获益;治理体系及决策尽可能规避多数决定制,并促进多元化、横向合作及领导权的共享;在避免强制同化的前提下促进跨国权利与义务的培育;在促进诸如单一市场、单一货币等共同事业发展进程中,应秉持最低限度的合一性和最大限度的相互认可性;共同规则落实需要立足于明确的国内合法性授权;共同规则及资源的实施与配置,应以促进地方性治理效能为宗旨;基于传统代表制的直接负责制,应辅以多渠道的其他机制以强化而非瓦解间接负责制;欧洲公民身份应在政治、法律、文化等方面丰富而非取代既有的国民身份;多民主联盟应抵制以同一性为遵旨的训教,倡导跨国相互认可基础上的价值规范共享。参见 Francis Cheneval and Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.51, No.2, 2013, pp.334-350; Kalypso Nicolaidis, “European Democracy and Its Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.51, No.2, 2013, pp.351-369。

② Kalypso Nicolaidis, “The Idea of European Democracy”; Achim Hurrelmann, “Demoi-cratic Citizenship in Europe: An Impossible Ideal?”.

三 二维体系中的三条道路之争:合法性输入与输出的比较分析

如前所述,学界围绕欧盟民主赤字展开的争论,是一体化深化进程中出现的伴生性现象,据此形成的理论主张应归结为一体化主流理论的衍生体系,关于各流派之间理论通约与不可通约的认知标准的探索,首先应立足于对主流理论的整体性把握。

美国学者马克·波拉克(Mark A. Pollack)认为,欧洲一体化理论已经由新功能主义与政府间主义的二元对立,转变为国际关系理论、比较政治学、治理学派三分天下的新格局。^①与尼古拉迪斯等一样,波拉克一分为三的理论归结,其切分标准显然也是话语体系的不同。应该说不同流派间可能存在话语的差异,但它们之间的争论与对立,同样也可能立足于相同的话语体系和内容关切。由此可见,波拉克并未探查到各流派相互界分的本质性尺度。

特伦斯·鲍尔(Terence Ball)认为,政治意识形态之间的根本性区别,决定于各自立足的内核性观念(core concept),如马克思主义中的“阶级”、女权主义中的“性别”、自由主义中的“自由”等。^②如果说学理范畴内的社会科学理论,也不乏近似于意识形态意义上的观念主张,那么该理论有别于他者的标尺也应该是其根植的理论内核。秦亚青因此将现实主义、自由主义和建构主义的界分标准,分别归结为权力、制度和文化的三个概念。^③然而,沿用这一分析逻辑考察欧洲一体化理论却发现,与上述各流派立足于各自专属的理论内核不同,欧洲一体化理论家族中不同派别之间的争吵,实际上立足于同一核心问题的不同面向,即一体化主导权的不同分配方式。可以说各流派历经半个多世纪的争论,都是围绕主导权的分配而展开的,由此奠定了联盟主导、国家主导以及联盟与国家协同主导的论争格局。

历史地看,联盟主导的路径主张最早体现于欧内斯特·哈斯(Ernst Haas)的新功能主义。按照其中的外溢逻辑,一体化将是一个从局部到整体、从低政治到高政治的自主创制过程。哈斯及林德伯格(Leon N. Lindborg)等虽未明确提出联邦制欧洲的理论预

^① Mark Pollack, “Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?”, *Annual Review of Political Science*, Vol.8, No.1, 2005, pp.357-398; Helen Wallace, William Wallace and Mark Pollack eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.26-36.

^② Terence Ball, “From ‘Core’ to ‘Sore’ Concepts: Ideological Innovation and Conceptual Change”, *Journal of Political Ideologies*, Vol.4, No.3, 1999, pp.391-396.

^③ 秦亚青:“权力、制度、文化:国际政治学的三种体系理论”,《世界经济与政治》2002年第6期。

判,但政治外溢的逻辑结果,显然是建构一个凌驾于成员国之上的超国家政治实体。^①

英国学者西蒙·希克斯(Simon Hix)主导的宪政民主论,实际上继承了新功能主义的立论主张。希克斯认为欧盟虽然不属于“韦伯式国家”(Weberian state)的范畴,并且不具有合法使用武力的垄断性权力,但已发育出与民族国家近似的民主政治体系,区域性制度的建构以及价值的分配与再分配,更多的是超国家而非国家创制的结果。^②

系统性的国家主导理论,最早形成于斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)首创的政府间主义。上世纪60年代共同农业政策谈判及“空椅危机”(empty chair crisis)中成员国的强势与欧共体机构的无助,成为霍夫曼国家主导论的立足点。在他看来,一体化的逻辑基础在于能够满足成员国的利益诉求,其深化与发展将强化(obstinate)而非弱化(obsolete)成员国的地位。在这一进程中,国家掌控着统合与否的主导权,联盟只是一个不具有生育能力的“助产婆”。^③

安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)引领的自由政府间主义,在霍夫曼的分析框架中植入了自由主义的国家偏好形成机制理论和理性制度选择理论,从而赋予政府间主义两大新的内涵:一是国家的核心关切由地缘安全进一步扩展到了经济利益的考量;二是使成员国在共同体层面的博弈与国内政治实现了对接,从而赋予其国家意义上的民主合法性基础。但是,莫劳夫奇克同时又继承了霍夫曼的基本立论主张,认为欧洲一体化80年代中后期以来的进展,不仅符合国家的利益偏好,并且是在成员国主导下实现的。^④

上世纪90年代规制国家论及多层治理论等新流派的兴起,一方面终结了新功能主义与政府间主义延续30年的二元垄断格局,另一方面开启了联盟与国家协同主导的“第三条道路”。意大利学者马约内(Giandomenico Majone)在借鉴洛伊(Theodore J. Lowi)政策分类说的基础上认为,^⑤欧盟是国家与超国家利益相对均衡基础上的契约

^① Ernest B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens, 1958, pp.11-29, 283-317; Leon N. Lindborg, "The European Community as a Political System: Notes toward the Construction of a Model", *Journal of Common Market Studies*, Vol.5, No.4, 1967, pp.344-387.

^② Simon Hix, *The Political System of the European Union*, London: Macmillan Press LTD, 1999, pp.2-5.

^③ Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, Vol.95, 1966, pp.862-915; Stanley Hoffmann, "Reflection on the Nation State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, Vol.21, No.1-2, 1982, pp.21-37.

^④ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 1993, pp.473-524; Andrew Moravcsik, "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy", *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.2, 2005, pp.349-386.

^⑤ Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol.16, No.4, 1964, pp.677-715.

性安排,其核心职能不是价值的分配与再分配,而是发挥旨在避免市场失灵的规制性角色。马约内主张强化联盟层面兼具决策及执行力的规制性权能,但认为超国家层面相对滞后的大众民主与党派政治不仅不是问题,反而有利于实现帕累托最优。^①

加里·马克斯(Gary Marks)等主导的多层治理理论,是另一支新兴的“中间性”(betweenness)理论流派。马克斯等认为,欧盟框架内的治理并非由国家或超国家独立主导,实际上是一个超国家、国家及次国家等多元化行为体构成的多层级、非科层网络结构,其中的公、私行为体既遵循正式的制度规范,同时也从非正式规范汲取有益的借鉴,其主旨在于通过协商与说服寻求问题的解决途径,而欧盟作为一个独具一格的政治实体,其核心职能在于创设有利于各种行为体协商与互动的政策形成环境。^②

从以上的梳理可以看出,欧洲一体化发展进程中形成的各种理论流派,均可分别归并为突出联盟主导的超国家学派、主张政府间合作的国家主义学派以及强调国家与联盟权力共享和互补的跨国家学派。具体到欧盟民主赤字的争论,超国家学派主要包括后民族结构论及宪政民主论,跨国家学派主要由多民民主论及规制国家论构成,国家主义学派主要包括主权主义及自由政府间主义两个分支。然而,这一标准却不能有效区分三大学派内部不同分支之间的差异性。例如,国家主义学派内的主权主义与自由政府间主义,显然不可能以超国家、跨国家或国家主导的尺度相界分。那么,各学派内不同分支之间的区分标准又是什么?

笔者以为,欧盟作为一种新型的公权力范式,本质上是国家权力“外化”的产物,而欧盟成员国公权力的源头,无一例外均根植于以代议制为主要特征的民主政治。照此推论,对欧盟以及相关理论的检视,不仅要以区域性权力的不同分配方式为立足点,同时也应考察其根植的民主政治根基。

从词源及语义学的角度来看,英文“democracy”源自希腊语“demokratia”,其中的“demos”意为普通民众或构成某一政治单位之人民,等同于英文的“people”。“kratia”意为统治或政府,等同于英文的“rule”、“government”或“governing body”。^③民主的本意据此可以理解为由人民实施的统治或掌控的政府。依据《牛津图解词典》给出的简约界定,民主,一是指主权权力掌握在人民手中的政府形式,此种权力由人民直接或其

^① Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol.17, No.3, 1994, pp.78-102; Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.46-51, 99-101.

^② Gary Marks et al., “European Integration from the 1980s: State-centric VS Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, 1996, pp.341-378.

^③ *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Random House Value Publishing Inc., New York, 1996, p.469, p.531; 李大钊:《平民主义》,中国李大钊研究会编注:《李大钊全集》(第四卷),北京:人民出版社2006年版,第115-116页。

选举产生的代表行使;二是指相对于其拥有的政治权力而言,不存在拥有世袭性特权的一群普通民众(common people)。^①

由此可见,民主本质上指涉一种公权力,使民主与公权力实现有机对接的则是合法性。^②确切而言,民主主要从两个维度为公权力创制了合法性:其一是输入取向的合法性(input-oriented legitimacy),即公权力的来源与构成基础;其二是输出取向的合法性(output-oriented legitimacy),即公权力的分配与运行效率。

依据德国学者沙夫(Fritz W. Scharpf)的观点,输入型合法性指涉政治共同体的权力构成基础,主要体现在法规形成进程中共同体成员的参与水准及对公权力的掌控程度,亦即公权力的决策应直接体现公民个体的诉求。沙夫认为,合法性的输入取决于两大先决条件:其一是隶属于某一政治实体的人民,其二是厚重的集体身份认同。输出型合法性关涉的主要是公权力的运行效率,即问题处置能力和服务公众的水平,具体包括三大宗旨:一是阻止公权力的滥用;二是提高共同体成员的整体福祉;三是促进经济繁荣。^③沙夫的合法性二分法,实际体现了美国前总统林肯关于“民有、民控、为民之政府”(Government of the people, by the people, for the people)的基本宗旨。其中输入型合法性体现的是公权力由人民所有并受人民掌控的基本精神,输出型合法性主要反映的是公权力为民服务的宗旨。由此可见,对民主合法性的衡量和把握,一方面需要聚焦于权力的主体性问题,即民主作为公权力的来源是否体现了民意;另一方面需要注重于权力的分配与运行问题,即民主作为统治或政府建构的基础是否能够有效保障民利。

结合民主合法性的上述二维属性,笔者认为,学界关于欧盟民主赤字旷日持久的争论,不仅存在观念主张的差异,同时也在两个明显不同的层面上展开:其一是民主合法性输入范畴内的论争,核心关切是权力的来源与构成问题,即如何构建由共同体成员掌控并切实体现其偏好的公权力;其二是民主合法性输出范畴内的论战,关注的焦点是权力的分配与运行问题,即如何构建有效促进共同体成员普遍利益的公权力。

本文在统筹上述两大界分尺度的基础上认为,围绕一体化主导权形成的实际上是一个纵向性的分割尺度,超国家、跨国家及国家主义三大学派分歧的焦点,集中于各自秉持的不同观念主张,亦即一体化主导权的不同分配方式及其相应的制度建构路径。

^① J. Coulson et al., *The Oxford Illustrated Dictionary* (Second Edition), Oxford University Press, 1975, p.224.

^② 依据学界给出的简约界定,合法性主要指涉某一制度体系创制并保持社会行为体对其信任的能力,亦即政府与法律的权威为民众所认可的程度。See S.M. Lipset and S. Martin, "Social Conflict, Legitimacy, and Democracy", in William Connolly ed., *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell, 1984, pp.88-103.

^③ Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 7-13.

与此同时,三大学派内部不同分支在立足点上又存在明显的差异性,而围绕民主合法性二维属性形成的实际上是水平层面的区分标准。具体来看,合法性输入范畴内的三大分支分别为后民族结构论、多民主论及主权主义理论,合法性输出框架内的不同流派为宪政民主论、规制国家论以及自由政府间主义理论(见表1)。^①

表1 “合法性输入与输出”分析框架中的三大理论流派

	合法性输入	合法性输出
超国家学派	后民族结构论	宪政民主论
跨国国家学派	多民主论	规制国家论
国家主义学派	主权主义理论	自由政府间主义

注:表由作者自制。

从相对客观的角度来看,围绕欧盟民主合法性展开的旷日持久的论战,波及欧盟绝大多数成员国,涉及数十种语言,参与其间的不仅有学者,同时也包括多国的政要、公共知识分子、媒体记者乃至普通民众,而本文考察的范畴主要局限于英语语境下主流学者的立论主张。从这意义上来说,上述纵向与横向交合的界分标准,更多地属于“韦伯式理想类型”的范畴,目的在于为有意穿行于一体化理论之间的学者,提供一份相对简约的路线图。

结束语

美国学者施密特(Vivien Schmidt)认为,沙夫的二分模型并不能全面检视欧盟面临的民主赤字问题,她因此进一步区分出了过程合法性(throughput legitimacy),亦即介于合法性输入与输出之间欧盟立法决策存在的开放性、透明度、责任性不足等问题。^②施密特实际上强调的是程序的正义性。综合沙夫及施密特的分析模型不难发现,盘根错节的各个派系实际上都不同程度地交集于三个逻辑起点,即联盟公权力奠基的合法性、正义性及有效性。尽管三者间并不必然是零和关系,但却存在一定的内在张力。这一方面导致了欧洲一体化理论的过度繁殖,同时又使每一种理论带有先天

^① 合法性输出范畴内三大流派围绕民主赤字的争论,详见前文注释中李巍、高奇琦等人的文章。因篇幅所限,本文不再赘述。

^② Vivien Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput”, *Political Studies*, Vol.61, No.1, 2013, pp.2-22.

性的缺陷。具体而论,超国家学派试图通过政治共同体的建构,来解决基辛格曾提出的“电话号码问题”,但其否认多样性的联邦化路径主张,不仅面临民族主义的激烈抵制,同时也潜藏着可能导致现有多维体系失序的风险。国家主义学派试图延续戴高乐的国家联盟构想,在保障民族国家主导性的基础上,将欧盟的职能与角色锁定于工具主义的轨道,但面对全球化导致的诸多内外挑战,主权论者又不得不接受布鲁塞尔“仁慈威权主义”(benevolent authoritarianism)势力不断扩张的现实。^①跨国主义一方面要驯服戴高乐主义潜藏的民族主义,但同时又惧怕布鲁塞尔出现“拿破仑”或“俾斯麦”,因此主张通过多样性的统合建构一个联邦式联盟(federal union)。但是,如何在没有超国家威权主义条件下,驯服立足于国家的民族主义显然是一个更具挑战性的难题。

整体上来看,《罗马条约》问世以来的欧洲一体化理论,大体经历了外部供给、本土化转向及井喷式发展三个阶段。上世纪90年代以前,一体化理论的主导性供给者多为美国学者,哈佛大学的欧洲研究中心一定程度上发挥着一体化的“编外智库”角色。90年代初随着马约出台而产生的民主赤字大讨论,推动了欧洲一体化理论研究的本土化转向,欧洲学者开始逐步取得话语的主导权。新世纪初欧洲制宪委员会的成立以及宪法草案的最终出炉,推动欧洲一体化理论新一轮的繁盛。如果说马约出台前欧洲的制度设计者面临的主要是理论供给匮乏的困境,那么今天面对的实际上是莫劳夫奇克所称的太多的“麦迪逊”(James Madison),^②以及可能由此导致的方向迷失风险。从这一意义来说,欧盟究竟应遵循何种制度建构路径以摆脱面临的多重危机,依然是一个没有确切答案的问题。

(作者简介:贾文华,中国政法大学政治与公共管理学院国际政治系教授、副院长;责任编辑:宋晓敏)

^① Andreas Føllesdal and Simon Hix, “Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.3, 2006, pp.534-546.

^② 詹姆斯·麦迪逊为美国第四任总统,他与约翰·杰伊和亚历山大·汉密尔顿共同编写了《联邦党人文集》,因此被视为“美国宪法之父”及政治制度的奠基者之一。莫劳夫奇克所称的“麦迪逊”,意指为欧盟制度变革提供智力支撑的众多学者及政治精英。See Andrew Moravcsik, “Despotism in Brussels? Misreading the European Union”, *Foreign Affairs*, May/June 2001, pp.114-122.